



Motifs de décision

British Columbia Maritime Employers Association,

requérante,

et

International Longshore and Warehouse
Union-Canada; International Longshore and
Warehouse Union Ship & Dock Foremen, section
locale 514,

intimés.

Dossier du Conseil : 28554-C

Référence neutre : 2011 CCRI 574

Le 28 mars 2011

Le 27 janvier 2011, la British Columbia Maritime Employers Association (la BCMEA) a demandé au Conseil canadien des relations industrielles (le Conseil) de réexaminer et d'annuler sa décision dans *British Columbia Maritime Employers Association*, 2011 CCRI 566 (la décision RD 566), en vertu de l'article 18 du *Code canadien du travail (Partie I - Relations du travail)* (le *Code*). Dans la décision RD 566, le Conseil avait conclu, sur la foi des éléments de preuve présentés, que ni l'une ni l'autre des parties n'avait manqué à son obligation de négocier de bonne foi et de faire tout effort raisonnable pour conclure une convention collective, et que les parties n'avaient donc pas enfreint l'alinéa 50a) du *Code*. C'est cette conclusion que la BCMEA cherche maintenant à faire annuler.

La demande de la BCMEA a été confiée à un banc du Conseil composé de M^{re} Elizabeth MacPherson, Présidente, et de M^{es} Judith F. MacPherson, c.r., et William G. McMurray, Vice-présidents. Ayant pris connaissance des observations écrites des parties, le Conseil est

convaincu qu'il n'est pas nécessaire de tenir une audience et il a donc exercé le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 16.1 du *Code* de trancher l'affaire sans tenir d'audience.

I – Contexte

[1] La BCMEA est une organisation volontaire composée de quelque 62 entreprises membres qui exploitent des entreprises sur la côte Ouest du Canada. Parmi les membres de la BCMEA, 19 sont qualifiés d'« employeurs directs » de débardeurs et de contremaîtres. Diverses sections locales de l'International Longshore and Warehouse Union-Canada (l'ILWU-Canada) représentent les débardeurs. Dans bien des cas, cette représentation découle d'ententes de reconnaissance volontaire, mais certaines sections locales de l'ILWU-Canada détiennent des certificats d'accréditation à l'égard d'employés de certains employeurs désignés qui sont membres de la BCMEA. Les contremaîtres employés par les entreprises membres de la BCMEA sont représentés par l'International Longshore and Warehouse Union Ship & Dock Foremen, section locale 514 (la section locale 514), principalement en application d'ordonnances d'accréditation visant des employeurs désignés.

[2] Depuis au moins 1966, date de la formation de la BCMEA, la pratique sur la côte Ouest consiste à tenir des négociations collectives sectorielles. En raison de ce processus volontaire, la BCMEA et l'ILWU-Canada concluent une convention collective visant l'ensemble de la côte et s'appliquant à tous les débardeurs représentés par les sections locales de l'ILWU-Canada qui travaillent pour les entreprises membres de la BCMEA. De même, autant avant qu'après la fusion de la Waterfront Foremen Employers Association avec la BCMEA en 2005, les employeurs et la section locale 514 négociaient une seule convention collective pour tous les contremaîtres.

[3] Les conventions collectives conclues entre la BCMEA et l'ILWU-Canada et la section locale 514 (ci-après appelés collectivement les syndicats) ont expiré le 31 mars 2010. Le 25 novembre 2009, l'ILWU-Canada a donné à la BCMEA un avis de négociation collective visant à renouveler la convention des débardeurs. Le 1^{er} décembre 2009, la BCMEA a signifié un avis de négociation collective à la section locale 514 à l'égard de la convention des contremaîtres.

[4] En mars 2010, la ministre du Travail du Canada a nommé deux médiateurs afin d'aider les parties à négocier. Les rapports et les recommandations des médiateurs ont été fournis aux parties le 22 septembre 2010. Les syndicats ont accepté ces recommandations, mais la BCMEA les a rejetées. Le 29 septembre 2010, la ministre du Travail a nommé un autre médiateur, qui était chargé d'aider les parties à négocier et à élaborer les paramètres d'une procédure d'arbitrage, mais ces efforts ont échoué.

[5] Le 2 novembre 2010, l'ILWU-Canada et la section locale 514 ont chacun envoyé un avis de différend à la ministre du Travail qui visait une des entreprises membres de la BCMEA, TSI Terminal Services inc. (TSI). Peu après, le 5 novembre 2010, la BCMEA a avisé la ministre du Travail qu'elle trouvait ces avis de différend inopportuns et très déstabilisateurs. La BCMEA a souligné que, jusqu'à ce moment-là, les négociations étaient menées pour l'ensemble du secteur et elle a soutenu que, si l'on permettait aux syndicats d'isoler TSI, tout le secteur serait perturbé. Selon la BCMEA, la conduite des syndicats allait accroître l'incertitude dans un secteur qui est très vulnérable au déroutement des cargaisons par les clients. La BCMEA a présenté simultanément ses propres avis de différend au nom de ses membres. En réponse aux avis de différend, la ministre du Travail a nommé un conciliateur le 17 novembre 2010, en vertu de l'article 72 du *Code*.

[6] Entre-temps, le 3 novembre 2010, la ministre du Travail avait déféré une question et donné des directives au Conseil en vertu de l'article 107 du *Code*. La question préliminaire que la ministre avait demandé au Conseil de trancher était de savoir si, dans le cadre de la ronde actuelle de négociations collectives, les parties avaient manqué à leur obligation en vertu du *Code* de négocier de bonne foi et de faire tout effort raisonnable pour conclure une convention collective (voir l'alinéa 50a) du *Code*).

[7] Le Conseil a demandé aux parties de lui fournir des observations écrites et il a tenu une audience à Vancouver les 13, 14 et 15 décembre 2010. Le Conseil a rendu sa décision – la décision RD 566 – le 21 janvier 2011.

II – Position des parties

A – La BCMEA

[8] La BCMEA soutient que, lorsqu'il a rendu sa décision, le Conseil a commis une erreur de droit ou de principe qui remet véritablement en question l'interprétation du *Code* donnée par le Conseil. Plus précisément, la BCMEA allègue que le Conseil a mal formulé la question, et qu'il a donc commis une erreur en concluant que les syndicats n'avaient pas négocié de mauvaise foi en envoyant des avis de différend qui visaient un seul membre de la BCMEA dans le cadre des négociations sectorielles.

[9] La BCMEA allègue que, en résiliant unilatéralement un protocole de négociation établi, les syndicats ont négocié de mauvaise foi et donc enfreint l'alinéa 50a) du *Code*. Elle soutient que la tentative des syndicats d'isoler une entreprise membre de la BCMEA est sans précédent et représente une violation intentionnelle du protocole de négociation que les parties avaient conclu. La BCMEA fait valoir que les syndicats cherchaient à « diviser pour régner » en s'attaquant à un seul employeur afin d'atteindre les objectifs de négociation collective qu'ils n'auraient pas pu réaliser au moyen des négociations sectorielles. Selon la BCMEA, le protocole de négociation établi ne permettait pas aux syndicats de négocier individuellement avec un seul employeur et, réciproquement, la BCMEA n'avait pas le droit d'isoler une seule section locale ou une unité de négociation de l'ILWU aux fins des négociations collectives.

[10] La BCMEA soutient que le Conseil a commis une erreur de droit ou de principe en se fondant seulement sur les exigences du *Code* pour analyser la tentative des syndicats d'isoler TSI et en ne tenant pas compte de l'effet qu'a eu la décision des syndicats de résilier le protocole de négociation établi par entente mutuelle sur l'obligation de négocier de bonne foi qui leur incombait. Selon elle, le fait que la négociation collective sectorielle ne puisse pas être imposée à l'autre partie sans son consentement n'est pas pertinent à l'égard de l'argument soulevé par la BCMEA – à savoir que, lorsque les parties conviennent de tenir des négociations collectives sectorielles, la partie qui résilie cette entente sans le consentement de l'autre agit de mauvaise foi.

[11] La BCMEA soutient de plus que le Conseil a commis une erreur en se fondant sur la décision *Western Cablevision Ltd. et autres* (1986), 65 di 150 (CCRT n° 573), car les faits de cette affaire sont différents de ceux en l'espèce. Dans *Western Cablevision Ltd. et autres*, précitée, le Conseil avait conclu qu'une partie ne pouvait pas contraindre une autre partie à tenir des négociations collectives sectorielles si des accréditations ou des ententes de reconnaissance volontaire distinctes existaient déjà. La BCMEA soutient que, en l'espèce, les syndicats s'étaient engagés à tenir des négociations sectorielles et qu'ils ont agi de mauvaise foi en résiliant unilatéralement cette entente afin d'obtenir un avantage. Selon la BCMEA, c'est cette violation du protocole de négociation dont le Conseil n'a pas tenu compte dans la décision RD 566.

[12] La BCMEA avance que le Conseil a aggravé cette erreur en concluant que, comme les syndicats n'avaient pas pris d'autres mesures stratégiques après avoir envoyé les avis de différend visant TSI, leur conduite ne constituait pas une violation de l'article 50 du *Code*. La BCMEA soutient que la simple résiliation du protocole de négociation établi représentait une conduite de mauvaise foi et que la question de savoir si cette conduite a porté fruit n'est pas pertinente.

[13] En résumé, la BCMEA soutient que le Conseil s'est penché sur la mauvaise question en se demandant principalement si des parties peuvent être contraintes à tenir des négociations collectives sectorielles. Elle soutient que, en l'espèce, puisque les parties s'étaient entendues pour tenir des négociations sectorielles dans la ronde actuelle de négociations, la question dont le Conseil était saisi était de savoir si une partie enfreint l'article 50 du *Code* en résiliant unilatéralement un protocole de négociation conclu par entente mutuelle. Selon la BCMEA, le Conseil n'a pas demandé d'observations à ce sujet et sa demande de réexamen représente la première occasion de traiter cette question. Elle demande au Conseil d'annuler la décision RD 566 et de conclure que les syndicats ont enfreint l'article 50 du *Code*.

B – L'ILWU-Canada et la section locale 514

[14] L'ILWU-Canada et la section locale 514 ont présenté une réponse conjointe à la demande de réexamen de la décision RD 566 présentée par la BCMEA. Les syndicats avancent que la BCMEA demande au Conseil d'examiner un événement isolé en faisant abstraction de son contexte et de ne

pas tenir compte d'un certain nombre d'événements ultérieurs, notamment les avis de différend envoyés le 5 novembre 2010 par la BCMEA au nom des employeurs autres que TSI, la nomination d'un conciliateur par la ministre du Travail le 17 novembre 2010 relativement à l'ensemble des différends et la reprise des négociations entre les syndicats et la BCMEA avec l'aide du conciliateur.

[15] Les syndicats prétendent que ce sont ces événements ultérieurs qui ont mené le Conseil à conclure que, en l'absence de mesures supplémentaires de la part des syndicats visant à poursuivre cette stratégie, l'envoi des avis de différend visant TSI ne constituait pas une violation de l'article 50 du *Code*. Ils soutiennent que, pour arriver à cette conclusion, le Conseil a appliqué correctement sa propre jurisprudence, qui adopte une approche contextuelle et qui établit que l'obligation de négocier de bonne foi et de faire tout effort raisonnable pour conclure une convention collective est permanente, de sorte que des événements ultérieurs peuvent remédier à des lacunes antérieures (citant *Iberia, Lignes aériennes d'Espagne* (1990), 80 di 165; et 13 CLRBR (2d) 224 (CCRT n° 796); et *Serco Facilities Management inc.*, 2008 CCRI 426).

[16] Les syndicats font valoir que la BCMEA demande au banc de révision de ne pas tenir compte des conclusions de fait du banc saisi de l'affaire à l'étude et de substituer sa décision à celle de ce dernier. Pour ce qui est de la question formulée par la BCMEA, les syndicats soulignent qu'il n'existe aucun protocole écrit qui énonce les conditions selon lesquelles les parties ont convenu de tenir des négociations sectorielles. Plus précisément, les syndicats mentionnent que rien ne démontre qu'ils ont accepté de renoncer au droit que leur accorde le *Code* d'avoir recours au processus de conciliation relativement à un seul ou à la totalité des employeurs, et que la renonciation aux droits prévus au *Code* est une question sérieuse à l'égard de laquelle il ne faut pas tirer de conclusion sans preuve suffisante. Selon les syndicats, même si le Conseil a reconnu dans la décision RD 566 qu'il existait une pratique et un historique de négociations sectorielles, il n'a pas conclu que le prétendu protocole prévoyait implicitement que les syndicats avaient renoncé aux droits que leur confère le *Code*.

[17] Les syndicats soutiennent également que le Conseil n'a pas le pouvoir de leur interdire d'envoyer un avis de différend visant un seul employeur ou de les forcer à envoyer un avis de différend visant l'ensemble des employeurs. Ils font valoir que, en l'absence d'une désignation aux

termes de l'article 33 (organisation patronale) ou d'une déclaration formulée en vertu de l'article 35 du *Code* (employeur unique), c'est l'employeur désigné sur le certificat d'accréditation qui est l'employeur pour l'application du *Code*. De plus, les syndicats soulignent que le Conseil a déjà affirmé qu'il n'a pas le pouvoir d'ordonner à une partie de retirer un avis de différend (citant *Société Radio-Canada*, 2001 CCRI 150).

[18] En outre, les syndicats soutiennent que la BCMEA ne s'est pas acquittée du fardeau de démontrer que le Conseil avait commis une erreur de droit ou de principe qui remet véritablement en question l'interprétation du *Code* donnée par le Conseil et que la demande devrait être rejetée.

III – Analyse et décision

[19] Bien que l'article 18 du *Code* donne au Conseil le pouvoir de « réexaminer, annuler ou modifier » ses décisions ou ordonnances, le Conseil se sert rarement de ce pouvoir pour annuler une décision. Comme le Conseil l'a souligné à maintes reprises, l'article 22 du *Code*, qui prévoit que « les ordonnances ou les décisions du Conseil sont définitives », énonce un important objectif en matière de relations du travail, et le réexamen d'une décision du Conseil en vertu de l'article 18 du *Code* est l'exception plutôt que la règle (voir, par exemple, *591992BC Ltd.*, 2001 CCRI 140; et *Ted Kies*, 2008 CCRI 413). Par conséquent, la partie qui veut obtenir l'annulation d'une décision du Conseil doit s'acquitter d'un fardeau exigeant.

[20] En l'espèce, la BCMEA n'a pas réussi à convaincre le Conseil que la décision RD 566 comporte une erreur qui rend son annulation nécessaire.

[21] La BCMEA soutient que le Conseil s'est penché sur la mauvaise question et qu'il aurait plutôt dû se demander si une partie enfreint l'article 50 du *Code* en résiliant unilatéralement un protocole de négociation conclu par entente mutuelle. En toute déférence, ce n'est pas de cette question dont le Conseil était saisi.

[22] La question que la ministre du Travail avait déférée au Conseil dans son renvoi daté du 3 novembre 2010 était celle de savoir : « si les parties ont manqué à leur obligation en vertu de

l'alinéa 50a) du *Code* de négocier collectivement de bonne foi et de faire tout effort raisonnable pour conclure une convention collective » (traduction). Comme il l'a expliqué au paragraphe 22 de la décision RD 566, pour trancher cette question, le Conseil a appliqué le critère établi par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1996] 1 R.C.S. 369 :

[22] Lorsqu'il a examiné les allégations de la BCMEA, le Conseil s'est inspiré de l'arrêt *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1996] 1 R.C.S. 369, de la Cour suprême du Canada. Dans la décision de la majorité, le juge Cory avait écrit ce qui suit :

« 42. L'alinéa 50a) du *Code canadien du travail* prévoit une double obligation. Non seulement les parties doivent négocier de bonne foi, mais encore elles doivent faire tout effort raisonnable pour conclure une convention collective. Les deux éléments sont d'égale importance et une partie déroge à cette disposition si elle ne remplit pas les deux obligations. Il peut fort bien y avoir des exceptions mais, en règle générale, l'obligation d'entamer des négociations de bonne foi doit être appréciée selon une norme subjective alors que celle de faire tout effort raisonnable pour conclure une convention doit être évaluée selon une norme objective, le Conseil prenant en considération les normes et pratiques comparables dans le secteur d'activités. C'est la deuxième partie de l'obligation qui empêche une partie de se dérober en prétendant qu'elle tente sincèrement de conclure une entente alors qu'objectivement ses propositions sont tellement éloignées des normes acceptées dans le secteur d'activités qu'elles doivent être tenues pour déraisonnable.

(c'est nous qui soulignons) »

[23] Pour mener son analyse, le Conseil devait se pencher sur la conduite des parties tout au long du processus, depuis le moment où les avis de négociation collective avaient été donnés. Puisque l'obligation prévue à l'alinéa 50a) du *Code* est permanente, le Conseil pouvait aussi examiner la façon dont les parties avaient agi après que la ministre du Travail eut fait son renvoi, et même jusqu'à la conclusion de l'audience. C'est exactement ce que le Conseil a fait. Les éléments de preuve présentés au Conseil lui ont permis de conclure, au paragraphe 28 de la décision RD 566, que les parties tiennent depuis longtemps des négociations collectives sectorielles, que la BCMEA agit à titre de représentant patronal désigné, au nom de ses entreprises membres, et que ce protocole avait été accepté pour la ronde de négociations qui avait alors cours.

[24] Cependant, après avoir examiné tous les éléments de preuve présentés, le Conseil a estimé, au paragraphe 30 de la décision RD 566, que l'envoi par les syndicats d'avis de différend qui visaient seulement TSI ne constituait « guère plus qu'une autre tactique ou stratégie de négociation visant à provoquer une réaction chez la partie patronale, pour voir ce qu'ils pourrait en tirer » (traduction). Même si la BCMEA soutient que le Conseil ne s'est pas demandé si cette résiliation unilatérale du

protocole prévoyant des négociations sectorielles représentait de la mauvaise foi, les paragraphes 24 à 32 de la décision RD 566 montrent clairement que le Conseil s'est penché sur cette question dans le cadre de son analyse globale et qu'il a conclu que la décision des syndicats d'envoyer des avis de différend en vertu de l'article 71 du *Code* qui désignaient seulement TSI ne constituait pas en soi une violation de l'article 50 du *Code*.

[25] Le Conseil comprend que l'argument de la BCMEA repose sur la prémisse selon laquelle la pratique historique de négociations sectorielles doit être considérée comme un engagement contractuel et qualifiée de « protocole ». L'allégation de la BCMEA voulant que les syndicats aient agi de mauvaise foi est fondée sur l'argument selon lequel toute tentative de résilier unilatéralement ce protocole est inappropriée et illégale. L'argument de la BCMEA serait plus crédible s'il existait bel et bien un protocole écrit, mais aucun document de ce genre n'a été présenté au banc saisi de l'affaire à l'étude ou au banc de révision. À l'heure actuelle, le protocole semble n'être rien d'autre qu'une entente verbale prévoyant que les négociations seraient menées d'une certaine manière. Comme il n'existe aucun protocole écrit, il est impossible de vérifier la teneur des modalités de l'entente, par exemple d'une disposition qui prévoirait quand et comment une partie pourrait résilier l'entente. Faute de document qui précise la nature et les modalités de l'entente, la BCMEA ne peut pas établir à première vue que la conduite des syndicats le 2 novembre 2010 constituait de la négociation de mauvaise foi.

[26] La BCMEA allègue que le Conseil a commis une erreur en se fondant sur une décision antérieure, à savoir *Western Cablevision Ltd. et autres*, précitée. Dans cette affaire, un certain nombre d'entreprises de câblodistribution des basses terres continentales de la Colombie-Britannique avaient participé à cinq rondes de négociations conjointes volontaires avec le syndicat qui représentait leurs employés, entre 1975 et 1984. En 1985, les employeurs avaient de nouveau envoyé un avis de négociations conjointes, mais le syndicat avait refusé de participer à des négociations conjointes qui auraient inclus un certain employeur. Dans cette affaire, le syndicat avait refusé de négocier avec le front commun d'employeurs au moment où les avis de négociation collective avaient été signifiés. En l'espèce, les syndicats ont cherché à mettre fin aux négociations conjointes après le début des négociations. Malgré les différences factuelles entre les deux affaires, le Conseil n'a pas commis d'erreur de droit dans la décision RD 566 en se fondant sur le principe énoncé dans

Western Cablevision Ltd. et autres, précitée, à savoir que, lorsqu'il existe des ordonnances d'accréditation ou des ententes de reconnaissance volontaire distinctes, un syndicat a le droit d'exiger de négocier séparément pour chaque unité de négociation.

[27] Puisque le protocole relatif aux négociations sectorielles ne comporte aucune disposition dont la teneur est vérifiable quant au moment et à la manière de sa résiliation, le Conseil n'a pas commis d'erreur en concluant que les syndicats avaient le droit d'exiger de négocier avec un seul employeur. Le Conseil note aussi que l'envoi par les syndicats d'avis de différend visant seulement TSI ne signifiait pas qu'ils refusaient de reconnaître la BCMEA comme représentant patronal de TSI. Les avis de différend envoyés à la ministre du Travail par les syndicats le 2 novembre 2010 n'ont pas seulement été transmis à TSI, mais aussi à la BCMEA. Le Conseil conclut donc que l'argument de la BCMEA voulant que les avis de différend envoyés par les syndicats à l'égard de TSI constituaient une tentative de contourner le rôle représentatif de la BCMEA n'a aucun bien-fondé.

[28] Par conséquent, le Conseil conclut que la décision RD 566 ne comporte aucune erreur de droit ou de principe qui justifierait son réexamen. La demande de la BCMEA fondée sur l'article 18 du *Code* est donc rejetée.

[29] Il s'agit d'une décision unanime du Conseil.

***Traduction certifiée conforme
Communications***

Elizabeth MacPherson
Présidente

Judith F. MacPherson
Vice-présidente

William G. McMurray
Vice-président